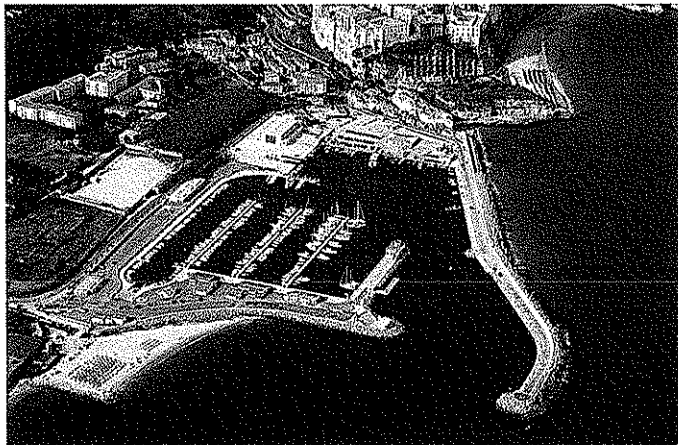


4.2.4 Quattro casi oggetto di valutazione ex-post dell'efficacia

Caso positivo n. 1:**Opere di completamento del Porto di IV classe di Tropea (Catalogo UVER 7351)**Valutazione sintetica d'efficacia: **Positiva**

L'intervento, localizzato a Vibo Valentia e Tropea, vede la Regione Calabria sia come Amministrazione Competente, sia come Ente Attuatore. Ente Gestore è la Porto di Tropea S.p.A..

Le opere di Completamento hanno riguardato l'ampliamento delle strutture portuali con la costruzione di nuovi edifici e magazzini, la prosecuzione di lavori già iniziati e

l'adeguamento delle attrezzature. Il bacino portuale è stato diviso in tre Zone, ciascuna dedicata al turismo, alla cantieristica e ai pescatori. La superficie interessata è di 119.850 mq e comprende le strade di accesso, il molo di sopraflutto e gli edifici.

Base minima del giudizio di efficacia di un intervento è l'esistenza o meno di una gestione dell'opera realizzata. In questo caso, il porto è gestito dalla "Porto di Tropea S.p.A.", società mista pubblico privata partecipata dal Comune di Tropea al 20%.

Secondo elemento è l'effettiva fruizione da parte del bacino di utenza previsto dal progetto. Nel primo semestre di gestione (dal 3 Luglio al 31 dicembre 2003) si sono registrate 323 imbarcazioni fisse (di cui 10 con presenza a bordo dell'equipaggio) e 183 in transito. A fine 2005, le imbarcazioni fisse sono salite a 829 e quelle in transito a 4.083 l'anno. Le 19 società operanti nel porto in vari settori (nautica, servizi, noleggio, ristorazione, ecc.) impiegano 123 addetti.

In questo caso, poi, si aggiunge una visibilità internazionale: il porto, inserito nella cartografia pubblica e privata di Italia, Francia, Spagna, Inghilterra, Germania e nella cartografia elettronica delle principali aziende mondiali, è al centro di convenzioni e accordi stipulati dalla Porto di Tropea S.p.A. con società e yacht club internazionali per l'ospitalità a navi da diporto da 24/50 metri. Presente negli ultimi tre anni a 9 Saloni nautici nazionali ed internazionali, ha vinto il premio come "Miglior Porto dell'anno 2005" messo in palio dal Salone di Genova.

Infine, l'utilità per il territorio: il Teatro all'aperto e i piazzali del porto hanno già ospitato un centinaio di manifestazioni teatrali, culturali e promozionali.

Tra i fattori di successo dell'intervento di Completamento vi è la centralità assegnata in fase di programmazione al servizio da fornire agli utenti, che si è tradotta nella promozione da parte del Comune di Tropea, in origine gestore dell'area portuale, di un bando finalizzato all'individuazione di un Partner industriale per la gestione del Porto.

Caso positivo n. 2:

Costruzione dei moduli intermedi del "Serpentone" a completamento del progetto "Area Pollein", in attuazione del piano di riorganizzazione urbanistica e riconversione economica delle aree di Pollein-Brissogne (Catalogo UVER 18104)

Valutazione sintetica d'efficacia: **Positiva**



Localizzato tra Aosta e Brissogne Pollein, l'intervento ha la Regione Autonoma Valle D'Aosta come Amministrazione competente ed Ente attuatore. La gestione è affidata alla società "Autoporto Valle d'Aosta S.p.A.".

Il progetto generale prevede la realizzazione, su una superficie di circa 180.000 mq, di tre blocchi di edifici costituiti da: un sistema continuo di

contenitori modulari detto "il Serpentone", destinato ad ospitare attività produttive intese nel senso più ampio; un edificio chiamato Torre di Comunicazione, ove si collocano servizi innovativi (software house, società di telematica, centri di prenotazione, ecc.); gli uffici direzionali, ricettivi e di servizio. L'intervento di Completamento finanziato dal CIPE riguarda il secondo stralcio di costruzione del Serpentone.

Nell'efficace analisi del contesto nel quale l'opera si inserisce, e in particolare dello stato della domanda potenziale, è da identificarsi il principale fattore di successo dell'intervento di Completamento. Gli attuali risultati sono nettamente superiori alle previsioni di progetto, grazie al fatto che, sulla base delle richieste del mercato, è stata effettuata una diversa ripartizione della cubatura realizzata, che ha portato a raddoppiare i locali affittati.

Caso negativo n. 1:**Mercato Coperto del Rione Sbarre, Reggio Calabria (Catalogo UVER 7342)**Valutazione sintetica d'efficacia: **Negativa**

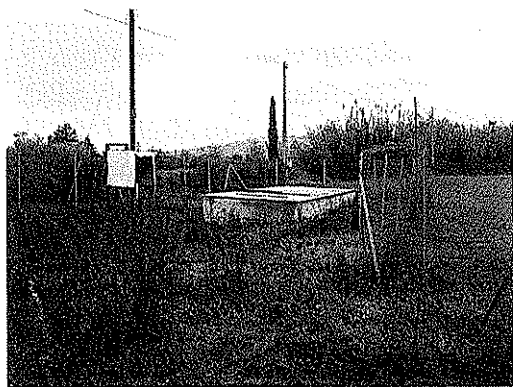
Localizzato a Reggio di Calabria, il cui Comune è sia Ente Attuatore sia Ente Gestore, il progetto è di competenza della Regione Calabria.

L'intervento di Completamento ha interessato l'edificio realizzato per ospitare un mercato coperto che in origine doveva riunire le varie attività commerciali ambulanti, oggetto di concessioni temporanee in aree di diverso indirizzo urbanistico. Le opere hanno riguardato l'abbattimento

delle barriere architettoniche, gli impianti elettrici e frigoriferi, le sistemazioni esterne, aree di parcheggio e piazzali.

Malgrado i lavori siano stati ultimati nel gennaio 2003, al 4 aprile 2006, data del sopralluogo, dei 27 Box predisposti per l'attività commerciale soltanto due risultavano in attività.

Si tratta quindi di un'opera completata ed entrata in esercizio, ma praticamente inutilizzata dal bacino di utenza di riferimento e che non ha portato vantaggi alla collettività. Il fattore di insuccesso è essenzialmente la mancata analisi del contesto: il mercato sorge infatti nei pressi di un grande centro commerciale.

Caso negativo n. 2:**Completamento realizzazione Campo Pozzi per alimentazione reti tubate per bonifica integrale comprensorio Tufano in agro di Anagni e Ferentino (Catalogo UVER 18066)**Valutazione sintetica d'efficacia: **Negativa**

Localizzato nell'agro di Frosinone, Anagni e Ferentino, l'intervento ha come Amministrazione Competente la Regione Lazio e come Ente Attuatore e Gestore il Consorzio Bonifica Sud con sede ad Anagni (Fr).

Una volta realizzati, tra il 1980 e il 1987, gli oltre 170 km di reti tubate per l'irrigazione di un comprensorio di 1.880 ettari, la sopravvenuta indisponibilità dei rilasci dalle captazioni della sorgente Tufano non ne ha

permesso l'entrata in esercizio, richiedendo un'alimentazione alternativa mediante

campo pozzi nella falda sotterranea dei travertini. Le prime 3 perforazioni sono state realizzate con finanziamento della Regione Lazio tra il 1994 e il 2000. Il completamento ha riguardato ulteriori 6 perforazioni, completate nel 2004.

Al momento dell'entrata in esercizio dei pozzi, la rete tubata, realizzata oltre 20 anni prima, è risultata essere gravemente deteriorata, rendendo quindi impossibile la distribuzione dell'acqua dei pozzi alle zone da irrigare. Il Consorzio ha provveduto in economia a alcuni interventi di ripristino ma la zona al momento irrigabile risulta essere molto inferiore a quanto indicato in sede di finanziamento.

L'insuccesso dell'intervento è dovuto alla mancata attenzione posta, al di là della realizzazione puntuale dell'opera (i pozzi), al servizio che concretamente doveva essere fornito (la distribuzione della risorsa idrica).

4.3 La programmazione regionale tramite accordi di programma quadro

La missione dell'UVER prevede un "particolare riguardo" da attribuire agli interventi inseriti in Accordi di programma quadro.

L'UVER ha quindi una visuale degli investimenti pubblici programmati dalle Regioni nell'ambito della politica regionale, coperti finanziariamente di norma, ma non solo, con il Fondo Aree Sottoutilizzate, per la parte di questo programmata attraverso Accordi di programma quadro e non direttamente assegnati dal CIPE.

A questa programmazione l'UVER dedica, conseguentemente, una gran parte delle proprie energie, incanalate in due tipi di attività:

- una attività (curata dall'Area Monitoraggio e Statistica) di analisi dei dati di monitoraggio resi disponibili da Regioni ed enti attuatori, diretta a prevedere l'andamento della spesa e a fornire chiavi di lettura utili per le scelte di *policy*, non ultima l'analisi tipologica "innovazione/conservazione" degli interventi inseriti in APQ;
- una attività (curata dall'Area Verifica) di verifica diretta e tutoraggio – effettuata su un campione mirato di interventi – finalizzata essenzialmente a rilevare le criticità, assistere e facilitarne la risoluzione, quando possibile, e segnalarle comunque alle Amministrazioni responsabili della programmazione per le decisioni conseguenti.

4.3.1 La previsione della spesa degli APQ

L'Area Monitoraggio e Statistica rilascia due volte l'anno – in corrispondenza con le sessioni di monitoraggio – le previsioni di spesa per gli interventi inseriti negli APQ. Quella di cui di seguito si riportano gli elementi salienti tiene conto degli Accordi stipulati entro il 15 ottobre 2006, analizzati utilizzando i dati di monitoraggio al 30 giugno 2006.

Si tratta di 495 Accordi, contenenti 14.961 interventi, dal costo complessivo di 70.166 milioni di euro. Le risorse FAS programmate, corrispondenti alle quote ordinarie ripartite dal CIPE fra le Regioni dal 1999 al 2006, ammontano a 12.113 milioni di euro, a fronte di un totale di risorse assegnate pari a 18.555.

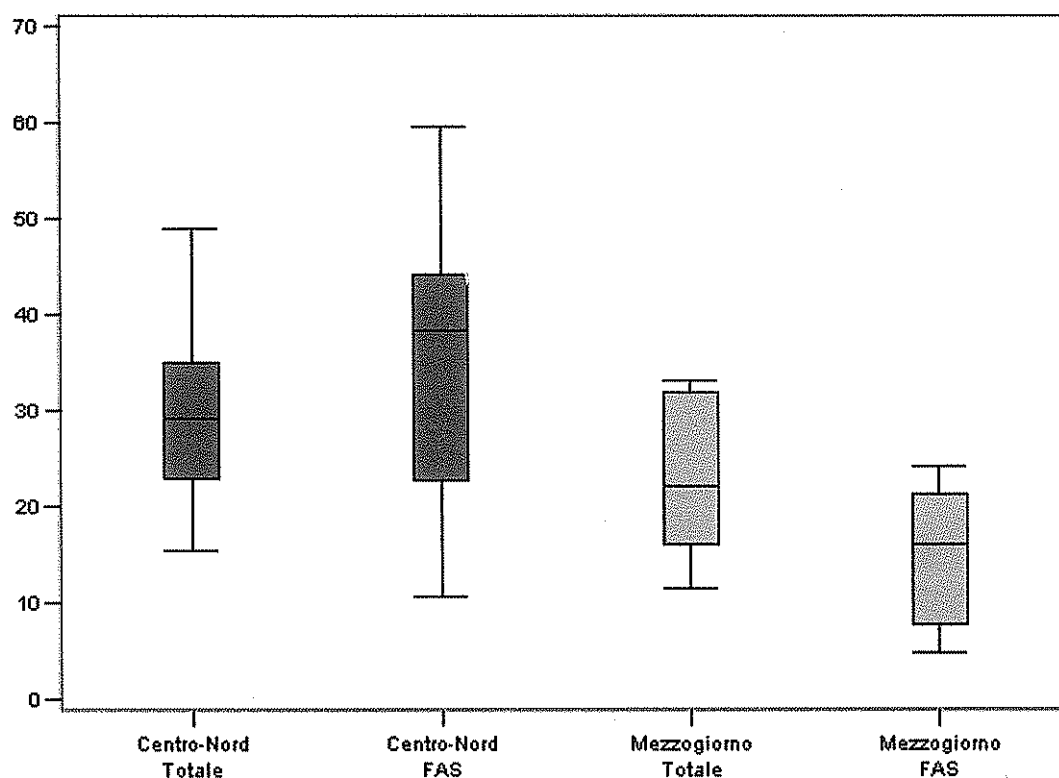
Per i 74 APQ stipulati nel corso del 2006 sono disponibili, in genere, dati alla stipula dell'Accordo; per gli altri 421 APQ, invece, i dati di monitoraggio sono disponibili nella versione aggiornata al 30.6.2006 nell'86 per cento dei casi, pari al 74 per cento delle risorse.

I costi realizzati (cioè sostenuti e contabilizzati anche se non corrispondono a pagamenti materiali: è un valore quindi che approssima bene lo stato d'avanzamento fisico e, al tempo stesso, offrono un indiretto indicatore dell'impatto sull'economia del territorio) sono pari a 18.679 milioni di euro, pari al 27 per cento circa. In termini di spesa FAS, risultano costi realizzati per 2.014 milioni di euro, rispetto ad un totale di 12.113 milioni di euro di risorse programmate, pari al 17 per cento circa.

Nella Fig. 7 vengono riportate delle rappresentazioni sintetiche delle distribuzioni regionali della percentuale di costo realizzato nelle regioni, totale e FAS, separatamente per Centro-Nord e Mezzogiorno.

Il Centro-Nord ha valori generalmente superiori al realizzato totale, mentre nel Mezzogiorno i valori percentuali di FAS realizzato sono sensibilmente più bassi rispetto a quelli del totale: la maggiore lentezza della spesa FAS è una caratteristica delle regioni del Mezzogiorno, ma dipende dalla specifica natura dei progetti che vi ricadono.

Fig. 7. Distribuzioni dei valori regionali della percentuale di costo realizzato



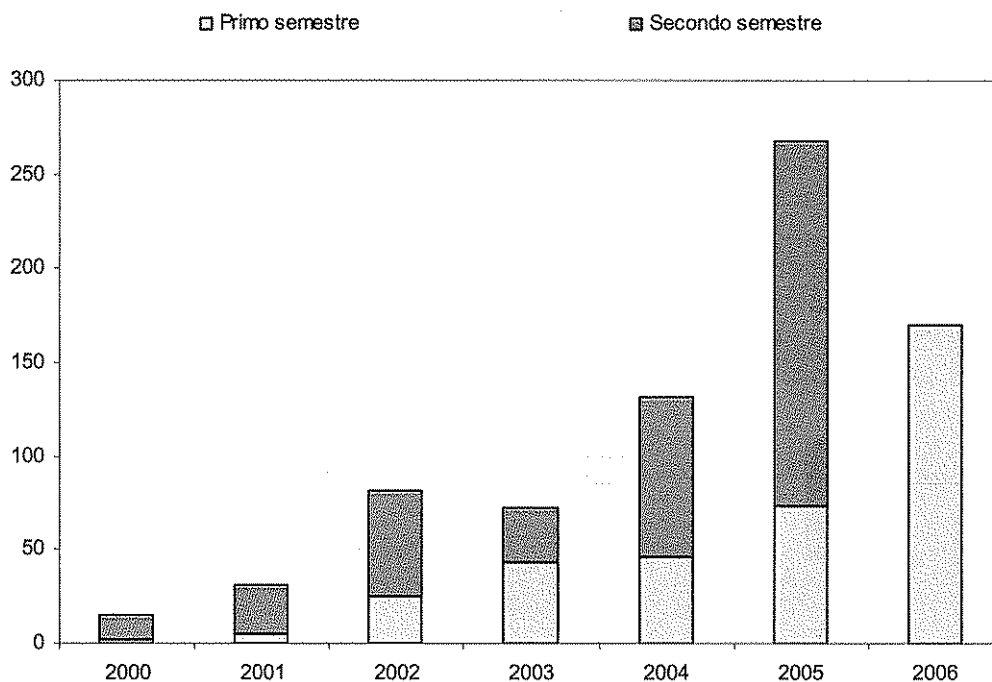
Secondo le stime di previsione non tutti gli interventi saranno avviati entro il 2008 come previsto alla stipula degli APQ, ma una parte di essi, pari a circa il 10 per cento del valore, sarà avviata tra il 2009 e il 2011. Il 2005 è stato l'anno in cui è stato avviato il maggior ammontare di interventi, del valore complessivo di 11,2 miliardi di euro, pari al 16 per cento del totale, nel 2006 è previsto un valore di poco inferiore (10,9 miliardi). La

stima è che gli interventi avviati entro il 2006 abbiano importi pari al 70 per cento delle risorse complessive, pari a 49,4 miliardi di euro: di questi ammontano a 10,9 miliardi quelli avviati proprio nel 2006.

In termini di FAS, gli interventi avviati nel 2005 valgono più di tutti gli interventi avviati fino al 2004, grazie soprattutto al contributo proveniente della Puglia. Rispetto al dato del solo 2005, il valore FAS degli interventi avviati nel 2006 cresce di circa il 40 per cento e si nota l'accelerazione di Campania e Sicilia dove gli interventi avviati nel 2006 superano i 700 milioni di euro. Su un ordine di grandezza inferiore, in valore assoluto, si evidenzia anche la progressione nettamente crescente del Molise.

Il numero di interventi conclusi è riportato nella Fig. 8. Essi rappresentano circa il 5 per cento degli interventi inseriti in APQ, ma solo il 2 per cento del rispettivo valore. La differenza fra i rispettivi pesi è dovuta semplicemente al fatto che gli interventi che si concludono prima sono quelli con i costi meno elevati.

Fig. 8. Numero di interventi conclusi
(monitoraggio al 30.6.06 e stipule entro il 15.10.06)



Si vede che gli interventi conclusi sono in netta crescita; in particolare, gli interventi conclusi nel primo semestre del 2006 sono oltre il doppio di quelli conclusi nel primo semestre dell'anno precedente (l'evidente stagionalità non consente di fare un confronto significativo con il semestre immediatamente precedente).

I grafici di previsione per la spesa complessiva e la spesa finanziata con il FAS sono riportati rispettivamente nella Fig. 9 e Fig. 10.

Il dato più evidente è costituito dal picco della curva di spesa dichiarata dalle Amministrazioni per il triennio 2006-2008, che viene fortemente ridimensionato dal sistema di previsione UVER: esso è sintomatico di un eccessivo ottimismo nelle capacità

di recupero di una spesa che finora si è andata realizzando in modo più graduale rispetto alle aspettative iniziali.

Un confronto fra le previsioni UVER per la spesa complessiva e quella FAS indica che quest'ultima è mediamente spostata di 5 mesi in avanti rispetto a quella complessiva, ma è più concentrata di circa il 27 per cento rispetto a quella totale.

Fig. 9. Previsione di spesa complessiva
(monitoraggio al 30.6.06 e stipule entro il 15.10.06)

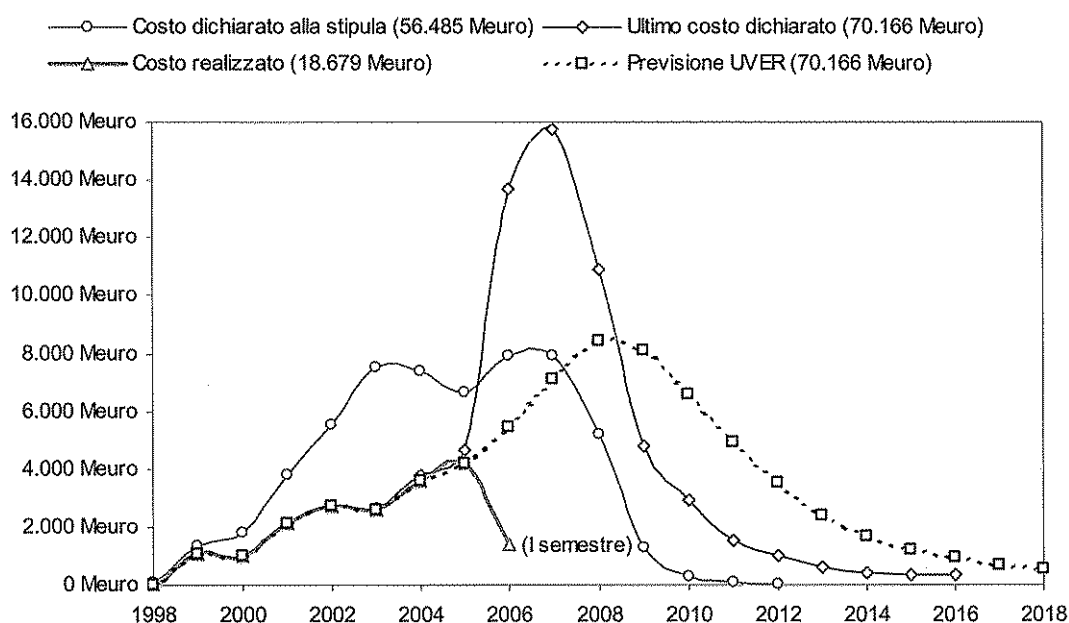
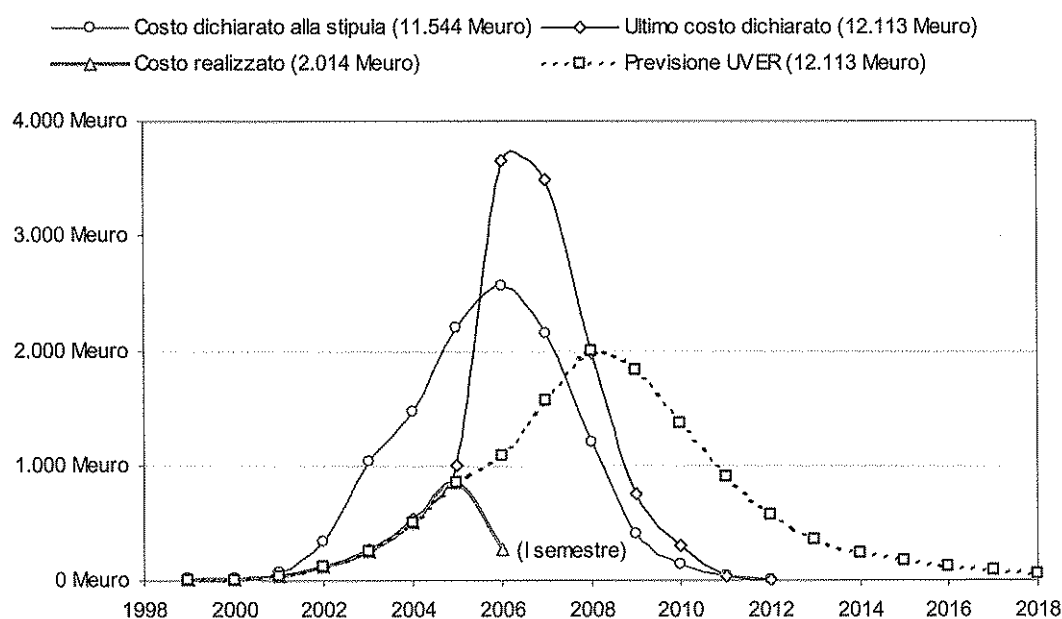


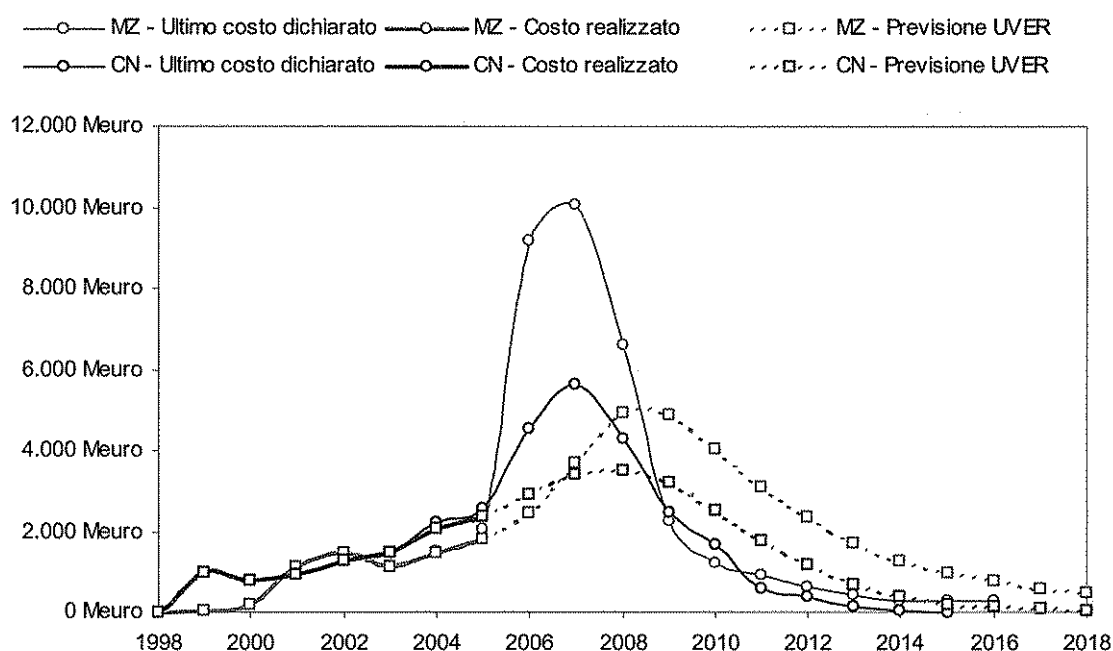
Fig. 10. Previsione di spesa FAS
(monitoraggio al 30.6.06 e stipule entro il 15.10.06)



Il confronto con le previsioni precedenti consente di analizzare le tendenze in atto nella attuazione degli interventi. Rispetto al passato si riscontrano variazioni minime: mentre il baricentro della curva totale ha subito un'anticipazione di circa 3 mesi, quello della spesa FAS è rimasto praticamente invariato. In sostanza, il gap tra le due curve si è lievemente allargato.

Il confronto fra le previsioni delle due macroaree viene riportato nella Fig. 11.

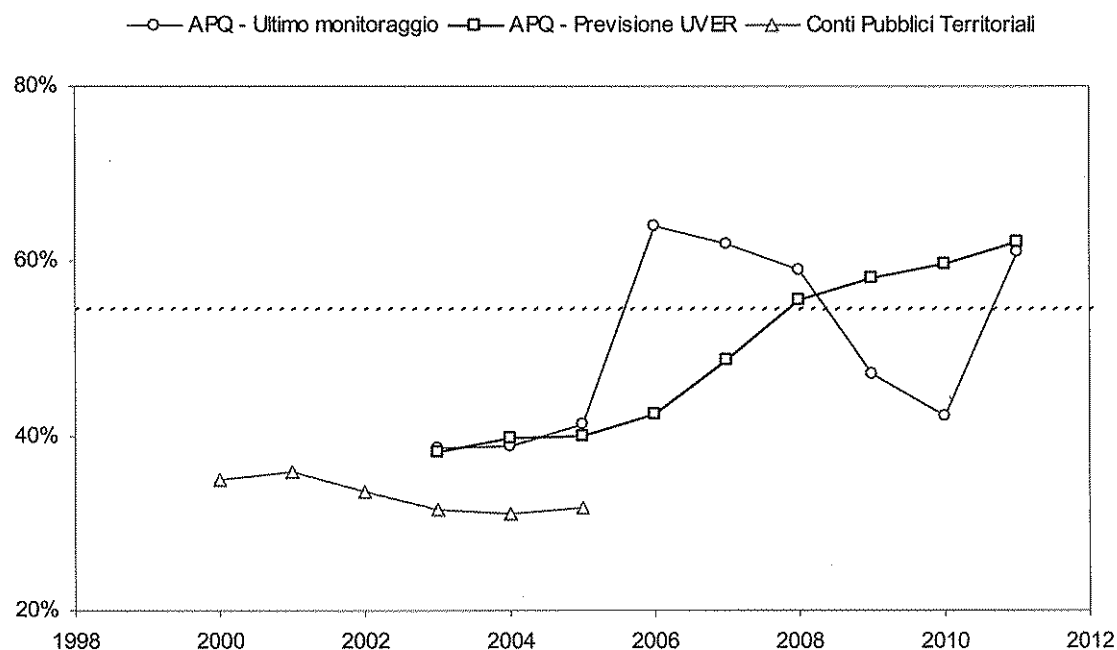
Fig. 11. Previsione di spesa complessiva per macroarea
(monitoraggio al 30.6.06 e stipule entro il 15.10.06)



Il baricentro temporale delle previsioni del Mezzogiorno è spostato in avanti di circa 26 mesi rispetto a quello del Centro-Nord (per il FAS la differenza è di 19 mesi). Questo significa che il Mezzogiorno, in cui cade il 57 per cento della spesa complessiva (e l'83 per cento di quella FAS), spende su tempi più lunghi e ciò è dovuto prevalentemente agli interventi dai costi più elevati, presenti soprattutto nel Mezzogiorno. Bisogna sottolineare, infatti, che la differenza fra le macroaree dipende più dal particolare mix di progetti che ricadono nel territorio che non dal territorio in senso stretto.

Nella Fig. 12 viene rappresentato il rapporto fra la spesa nel Mezzogiorno e quella totale, limitatamente agli investimenti, escludendo cioè gli interventi classificati come "Aiuti", che rientrano nella categoria degli incentivi¹⁰¹.

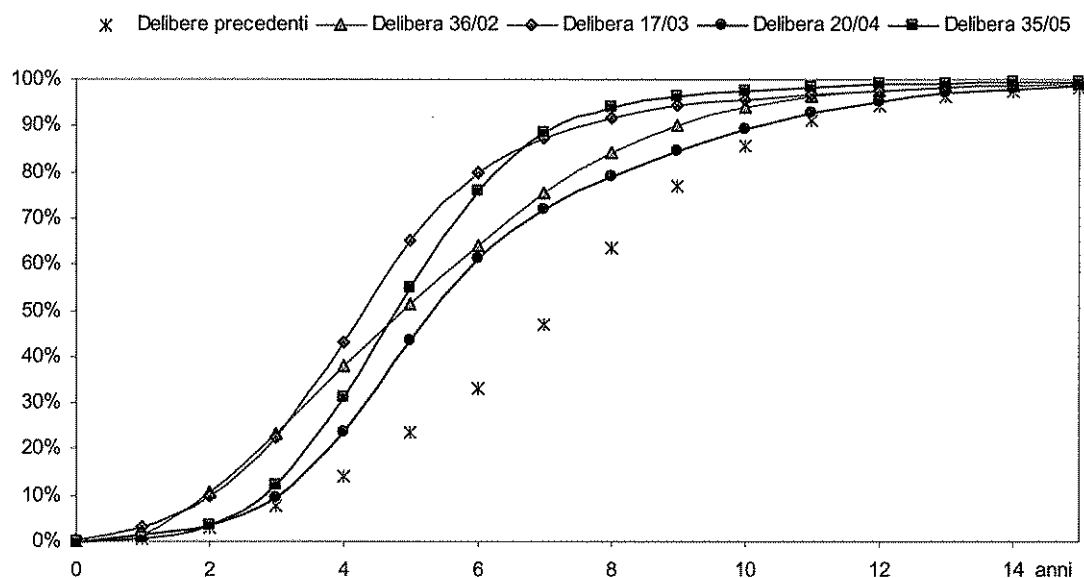
¹⁰¹ Per gli APQ gli incentivi ammontano a meno del 10 per cento del valore totale.

Fig. 12. Quota della spesa per investimenti nel Mezzogiorno

Rispetto ai dati di monitoraggio, secondo cui nel 2006 si collocerebbe un'esplosione della spesa nel Mezzogiorno e una conseguente diminuzione della quota negli anni successivi, il sistema di previsione indica una crescita più graduale, senza inversioni di tendenza, più sostenuta nel biennio 2007-2008.

Nella Fig. 13 viene riportata la curva della previsione di spesa delle risorse riconducibili alle varie delibere di riparto del CIPE. Questa rilevazione è motivata dal desiderio di osservare se l'introduzione di alcune regole volte ad accelerare la spesa – segnatamente avvenuto con la delibera CIPE n. 36 del 2002 – hanno effettivamente determinato gli effetti desiderati sul comportamento delle Amministrazioni programmatrici e degli enti attuatori

Fig. 13. Curve relative di spesa per le risorse delle varie delibere CIPE di assegnazione delle risorse FAS

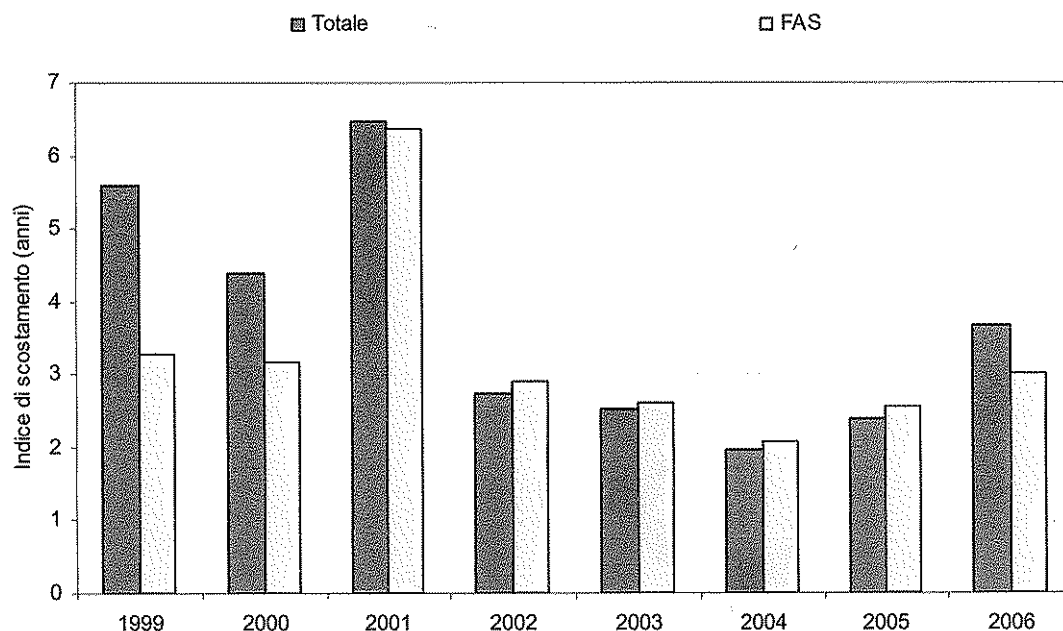


Si osserva che gli interventi sotto il dominio delle regole precedenti al 2003 hanno la spesa più lenta. Dunque, si può sicuramente affermare che le nuove regole introdotte a partire dal 2002 hanno sortito un effetto positivo sulla spesa. Al contrario, tra le delibere più recenti non si riscontrano differenze significative fra i parametri: così come si era osservato per le differenze fra Mezzogiorno e Centro-Nord, anche in questo caso esse si spiegano con la natura dei progetti che vengono finanziati.

Una tendenza non positiva è invece quella che si registra cercando di valutare l'affidabilità dei piani di spesa delle Amministrazioni, cioè la loro capacità di avere il controllo sul ciclo del progetto e conseguentemente di prevederne l'andamento.

L'affidabilità dei piani di spesa che le Amministrazioni indicano alla stipula degli APQ è stata così misurata proprio prendendo a riferimento i diversi anni: nel complesso, lo scostamento medio tra le due distribuzioni è pari a 3,6 anni per la spesa totale e 2,9 anni per la spesa FAS. Nella Fig. 14 viene riportato l'indice di scostamento medio degli interventi in APQ a seconda dell'anno di stipula.

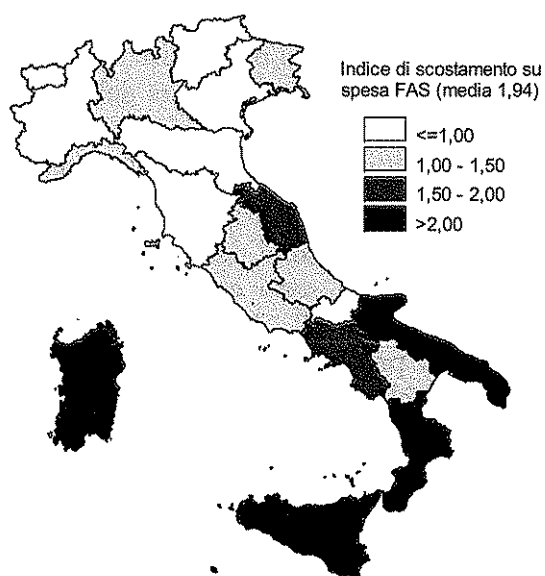
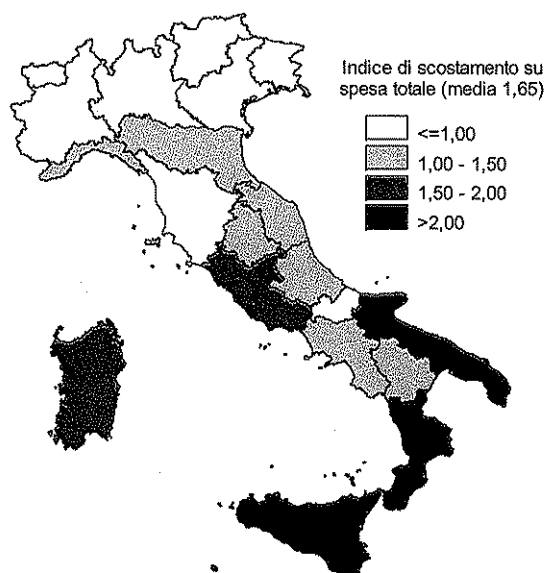
Fig. 14. Indice di scostamento fra previsioni e dati alla stipula, per anno di stipula



Fino al 2001 gli indici sono molto alti, sintomo di tempistiche dichiarate alla stipula estremamente inaffidabili. Nel 2002, con l'introduzione delle nuove regole, si ottiene un deciso miglioramento, che prosegue progressivamente fino al 2004. A partire dal 2005, invece, gli indici tornano a crescere fino a tornare, nel 2006, a valori superiori a quelli del 2002: malgrado l'andamento si spieghi anche con le differenze nella natura dei progetti relativi agli APQ stipulati nei diversi anni, l'anno di stipula risulta comunque determinante, come a indicare una attenuazione dell'effetto positivo delle nuove regole.

Lo scostamento fra i piani di spesa e le previsioni, che misura l'affidabilità dei piani di spesa aggiornati, è pari a 1,65 anni per la spesa totale e 1,94 anni per la spesa FAS. Si vede, pertanto, che anche i piani di spesa più aggiornati sono caratterizzati da un ottimismo eccessivo da parte delle Amministrazioni. È interessante, inoltre, rappresentare gli scostamenti fra i profili di spesa previsti dall'UVER e quelli del monitoraggio a livello regionale, sia per la spesa complessiva che per quella FAS (Fig. 15).

Fig. 15. Rappresentazione regionale dello scostamento sui profili di spesa (totale e FAS) fra previsioni UVER e piani delle Amministrazioni



È evidente l'aumento dell'indice che si riscontra scorrendo il paese da nord verso sud: le regioni meridionali, con l'eccezione del Molise, sono quelle in cui i piani di spesa delle Amministrazioni sono meno affidabili. Gli scostamenti più elevati, tanto sulla spesa totale che su quella FAS, si osservano in Puglia, Calabria e Sicilia.

Pur sottolineando che le differenze fra le regioni dipendono molto dalle specifiche caratteristiche degli interventi, bisogna notare che le tre regioni del Mezzogiorno con i maggiori indici di scostamento assorbono oltre il 50 per cento delle risorse FAS

destinate alle Intese nel Mezzogiorno: ai fini di accelerare la spesa, o quantomeno rendere i piani di spesa delle amministrazioni più realistici, appare necessario concentrare su queste regioni un intervento specifico.

L'enfasi che mettiamo su questo indicatore deriva dalla convinzione che una buona capacità di prevedere l'andamento della spesa sia funzione della buona capacità di governare il ciclo del progetto, e quindi in ultima analisi di saperne affrontare le criticità e trovarne le soluzioni. Nel successivo paragrafo 4.3.2 daremo conto infatti delle numerose criticità che impediscono il completamento degli investimenti, con riflessi ovviamente negativi sia sull'impatto economico dell'investimento sia sulla fruibilità dei servizi che l'investimento pubblico dovrebbe garantire.

4.3.2 Interventi critici: metodo e risultati delle verifiche

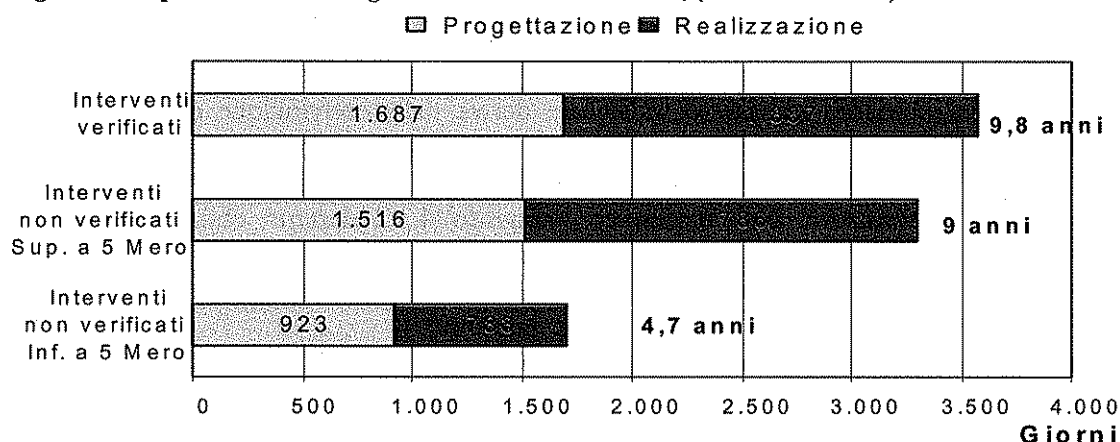
L'attività dell'UVER si è concentrata sugli interventi "critici", intendendo per tali quello che si discostino in modo significativo dal profilo di spesa medio riferibile al complesso degli interventi di un accordo (quindi omogeneo per tipologia e localizzazione).

Nel 2005 sono state eseguite verifiche dirette su 414 interventi.

Nel 2006 l'UVER, tenuto conto dei risultati conseguiti nel 2005, ha inteso proseguire su questa linea operativa, diversificando l'attività. Così:

- sulla base delle risultanze delle verifiche svolte nel 2005 sono stati selezionati 75 interventi appartenenti a sottosettori ritenuti strategici (strade, ferrovie, idrico, rifiuti) che presentavano ragioni particolari di criticità; e per essi si è proceduto ad un aggiornamento delle informazioni teso a verificare il superamento e/o l'evoluzione delle criticità precedentemente individuate nonché la dinamica dei tempi e dei costi degli interventi;
- è stata portata a termine una indagine *desk* su tutti i 414 interventi APQ verificati nell'anno 2005, diretta ad analizzare in particolar modo l'andamento dei costi, l'avanzamento e i tempi attuativi degli interventi.;
- è stato programmato per gli anni 2006/2007, solo in parte avviato nell'anno 2006, un nuovo ciclo di verifiche in loco su 380 interventi inseriti in APQ appartenenti agli Assi prioritari 1, 4 e 6 (Risorse Naturali, Sistemi locali di Sviluppo, Reti e nodi di servizio) e ricadenti in settori, sottosettori e categorie ritenute strategiche.

Di seguito (Fig. 16) si riporta una rappresentazione di sintesi, in modalità comparata, delle diverse tempistiche riferite agli interventi inseriti in Accordi di programma quadro basata.

Fig. 16. Tempistiche medie¹ degli interventi inseriti in APQ (dati al 31.12.2005)

¹ Nei tempi di realizzazione sono inclusi i tempi di affidamento dell'appalto.

Si sono considerati separatamente gli interventi oggetto di verifica diretta, mentre in mancanza sono stati analizzati i dati di monitoraggio. Gli interventi direttamente verificati sono tutti di importo superiore ai 5 milioni di euro. Nel secondo insieme (interventi non verificati direttamente) si è evidenziata la soglia.

I differenti tempi medi di completamento degli interventi, evidenziati nella Fig. 16, da un lato confermano il criterio adottato per le verifiche dirette (erano quelli già disallineati rispetto alla media), dall'altro rivelano una differenza strutturale, in quanto al di sotto dei 5 milioni di euro il tempo di completamento è ridotto della metà del tempo.

Per tutte e tre le categorie prese in esame la durata della progettazione assorbe circa il 50 per cento del tempo necessario al completamento dell'intervento.

Sulla tempistica complessiva incidono inoltre i c.d. tempi "burocratici" (ad es. il tempo intercorrente tra la fine dell'attività di progettazione preliminare e l'inizio della progettazione definitiva). Per gli interventi di maggior importo l'incidenza è del 30 per cento sul totale del tempo necessario. Per gli interventi di minor importo (sotto i 5 milioni di euro) l'incidenza è del 42,6%. È evidente la necessità di agire per ridurre al minimo indispensabile questi intervalli e velocizzare l'intero processo. Si dovrebbe per esempio agire già nel momento della selezione degli interventi favorendo quelli con una progettazione in fase più avanzata ed imponendo, ad esempio, il rispetto di vincoli temporali al fine del mantenimento del finanziamento.

I sopralluoghi eseguiti hanno consentito di rilevare la presenza di considerevoli limiti operativi, riferiti, in particolare, ai progetti appartenenti agli assi 1, 4 e 6 (Risorse Naturali, Sistemi locali di Sviluppo, Reti e nodi di servizio).

Lo scopo principale delle indagini dell'UVER è appunto dare ai soggetti coinvolti nella programmazione (Amministrazioni centrali che finanziano e Amministrazioni regionali che propongono) un'informazione sullo stato di realizzazione dei progetti, sui presumibili ritardi, derivanti dalla presenza d'incongruenze nell'impostazione dei cronoprogrammi procedurali, oppure, scaturenti dalla presenza di criticità attuative, anche al fine di evitare che le risorse assegnate restino inutilizzate.

Altre osservazioni scaturiscono dallo specifico lavoro svolto sull'insieme di 75 interventi che presentavano più gravi criticità attuative, lavoro teso ad appurare l'eventuale

superamento e/o l'evoluzione delle criticità precedentemente individuate nonché la dinamica dei tempi e dei costi degli interventi.

Dei 75 interventi selezionati, 25 (dalla prima verifica avvenuta nel 2005 alla seconda eseguita nel corso del 2006) non risultano più critici mentre sui restanti 50 si concentrano 57 criticità con differenti tempi di superabilità.

È confortante notare che nell'arco di un anno si è riscontrata una riduzione delle criticità nel complesso pari a circa il 45 per cento passando dalle 103 criticità del 2005 alle 57 del 2006.

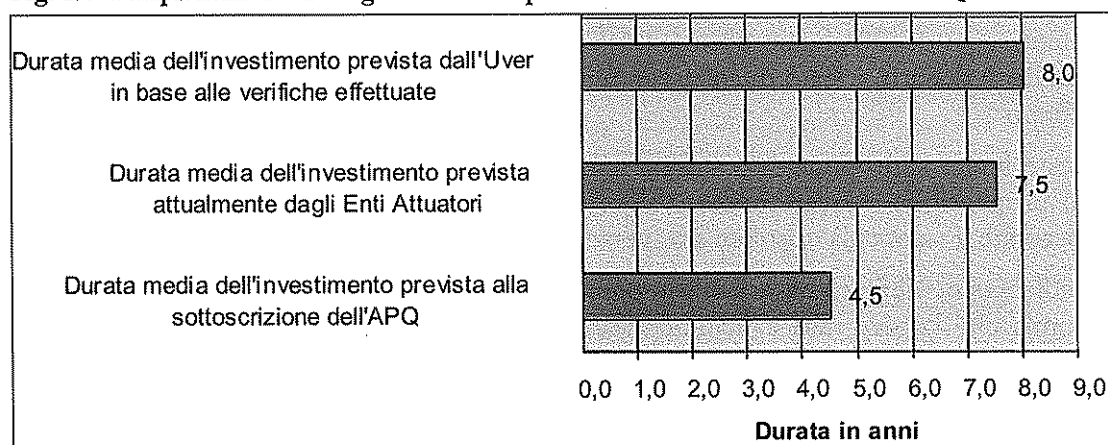
Tuttavia permangono 15 progetti con criticità che si prevede non siano superabili nei prossimi 12 mesi. Per tali interventi è in corso una specifica attività al fine di individuare azioni correttive, eventuali rimodulazione o stralci.

Con riferimento ai 75 interventi è interessante inoltre evidenziare il dato dell'evoluzione temporale.

Dal momento di inserimento in APQ ad oggi la quasi totalità degli interventi ha subito modifiche nella programmazione temporale da parte degli enti attuatori con un conseguente allungamento dei tempi previsti per la realizzazione rispetto alla originaria programmazione.

Dall'osservazione riferita ai tempi di realizzazione dei progetti, confrontando il tempo di realizzazione al momento dell'inserimento del progetto nel singolo APQ, il tempo di realizzazione dichiarato attualmente dagli enti attuatori e la valutazione Uver sulla congruenza di queste ultime previsioni con la situazione effettiva, si sono evidenziate rispettivamente le seguenti durate complessive:

Fig. 17. Tempistiche medie degli interventi "particolarmente critici" inseriti in APQ



Sostanzialmente tutti i progetti non hanno rispettato le tempistiche originariamente previste all'atto dell'inserimento in APQ e attualmente le previsioni sui tempi necessari al loro completamento sono quasi raddoppiate rispetto a quelle originali. Ciò trova fondamento in uno scarso livello di affinamento progettuale associato ad un eccessivo ottimismo delle tempistiche originarie.

La conseguenza è evidentemente un blocco delle risorse su progetti che non generano spesa e che per oltre il 50 per cento si trovano ancora nella fase di progettazione.

La rappresentazione dei fattori alla base dei ritardi evidenzia come maggiormente frequenti i seguenti:

- difficoltà di carattere finanziario (flussi e coperture finanziarie)
- incompletezza e/o carenza della progettazione
- mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni
- inadeguatezza o inerzia dell'ente attuatore

Nella realtà dei fatti le criticità relative alla copertura finanziaria e al mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni sono state spesso conseguenti all'incompletezza e/o carenza della progettazione.

4.3.3 Tipologia degli interventi: l'indice di propensione allo sviluppo

L'analisi condotta sugli interventi inseriti in Accordi di programma quadro, condotta dall'UVER sfruttando sia le informazioni desunte dalle banche dati disponibili sia attraverso l'acquisizione di dati a seguito di verifica diretta, ha permesso di individuare alcune tendenze anche sulla tipologia di interventi che le Amministrazioni regionali propongono in sede di Accordo, e che quindi diventano destinatari delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate.

Particolare attenzione è stata messa nel capire che relazione si può esser instaurata tra le regole poste dal CIPE per la velocizzazione della spesa (vedi anche 4.3.1 e in particolare la Fig. 13) e la dimensione media degli interventi, posto che come detto sopra (4.3.2 e Fig. 16) gli interventi di importo inferiore ai 5 milioni di euro riescono a completare mediamente il proprio ciclo in un periodo dimezzato rispetto a quelli di valore superiore a questa soglia.

Sugli interventi presenti nella banca dati degli Accordi di Programma Quadro alla data di monitoraggio del 30 giugno 2006 (14.945 interventi, per un valore complessivo di oltre 70 miliardi di euro) è stato calcolato un numero indice, denominato "di propensione allo sviluppo".

Questo indice si propone di caratterizzare a livello comunale le risorse APQ in base alla loro propensione a creare nuovo valore sul territorio in termini di infrastrutture, o a conservare il valore già esistente attraverso interventi di manutenzione o conservazione.

L'Indice viene definito associando a ogni intervento un valore che può valere 0 o 1 a seconda che l'opera miri a mantenere/conservare un'infrastruttura già esistente o a realizzarne una nuova, secondo la Tab. 8 di seguito riportata.